

Виктор ЗАХАРОВ

ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАДРОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматривается проблема эффективности деятельности государственных служащих, подходы к ее оценке. Предложен новый подход к формированию и изучению показателей эффективности кадров государственного управления. The problem of efficiency of civil servants' functioning and approaches to its assessment both are considered in the article. New approach to forming and studying the indicators of efficiency of public servants' activity is offered.

Ключевые слова:

эффективность деятельности, государственное управление, государственная служба, государственные служащие, качество жизни, социально-экономическое развитие региона; efficiency, public administration, public service, government employees, quality of life, social and economic development of a region.

Становление и функционирование института регионального управления, адекватного трансформирующимся социальным условиям, является одним из приоритетных направлений развития государственных институтов Российской Федерации. В федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)» в качестве важнейших задач государственного строительства выделено развитие системы государственной службы РФ как целостного государственно-правового института, обеспечение открытости государственной службы и ее доступности для общественного контроля, строгое соблюдение государственными служащими правил служебного поведения, повышение эффективности их деятельности.

Современное состояние государственного регионального управления тесно связано с происходящими в России преобразованиями. Стратегический курс проводимых реформ общества направлен на формирование рыночных отношений в экономике, что, в свою очередь, отражается на политических и социальных институтах общества.

Задачи формирования и использования кадров государственного регионального управления являются неотъемлемой частью общей проблемы – создания сильной российской демократической государственной и авторитетной власти. Говоря словами президента РФ, «это зона особого внимания», приоритетных направлений текущей политики в плане разрешения основных противоречий.

Главной целью регионального управления является повышение уровня благосостояния населения, проживающего на данной территории, рост экономического потенциала территории, улучшение качества жизни населения.

В процессе приобретения регионами некоторой относительной самостоятельности при проведении экономической, финансовой политики формируется новая региональная сфера интересов и ответственности, появляется новое понятие – региональный интерес, которое непосредственно отражает уровень кадрового участия в решении внутрирегиональных вопросов и задач.

Таковыми направлениями регионального интереса можно считать:
– соответствие уровня жизни государственным стандартам, которое означает стремление региона соответствовать среднестатистическому уровню жизни в стране;

ЗАХАРОВ

Виктор

Михайлович –

к.соц.н., доцент;

директор

Института

управления НИУ

«БелГУ»

zakharov@bsu.edu.ru

– наличие у региона собственности, прочих материально-финансовых ресурсов, достаточных для того, чтобы обеспечивать исполнение своих полномочий в полном объеме в пределах своей компетенции;

– наличие инфраструктуры для развития как внутрирегиональных, так и межрегиональных торгово-экономических и социально-культурных связей;

– наличие или отсутствие природно-ресурсного потенциала;

– обеспечение стабильности общественно-политической и национально-этнической ситуации в регионе.

Эффективность деятельности региональной власти может быть также оценена, исходя из показателей национального интереса, внутри которых могут быть выделены следующие ключевые показатели:

1) показатель соотношения рождаемости и смертности в регионе, показатель продолжительности жизни, уровень рождаемости, смертности, детской смертности;

2) уровень доходов и расходов регионального бюджета, объем расходов на внутрирегиональные инвестиции, источники финансирования социальной сферы, уровень доходов от региональной собственности;

3) наличие или отсутствие устойчивой партийной системы, уровень криминализации.

Современным законодательством определены новые подходы к формированию кадрового состава государственной гражданской службы, обозначены основные требования к персоналу.

Для успешного решения вопроса формирования нового поколения профессионально пригодных кадров для регионального управления необходимо последовательное и глубокое изучение всех фаз (стадий), составляющих процесс воспроизводства трудовых ресурсов. Таким образом, важно формирование кадровой политики, базирующейся на общих закономерностях развития человеческой деятельности и в то же время учитывающей специфику такой сферы социальной управления, какой выступает государственное управление. Речь идет о таких ее принципах и механизмах, которые формируют качество самого государства, его человеческую составляющую. Но не только формируют, но и задают такие правила игры, которые,

с одной стороны, оберегают государственное управление от непрофессионалов, а с другой – востребуют в свою сферу профессионалов.

Качество профессионального потенциала кадров регионального управления и его оценка являются неотъемлемыми элементами исследования и объектами постоянного мониторинга многих ученых, научных и общественных организаций.

Вопрос об оценке эффективности деятельности чиновников регионального управления в настоящее время является одним из самых злободневных (как, впрочем, и всегда). Масштаб последствий нерационального решения, цена ошибки и повышенная коррупционность в деятельности региональных служащих – все это обуславливает поиск методов и показателей, позволяющих не просто оценить деятельность чиновников регионального управления и произвести контроль результата, но и осуществить предварительный, ориентирующий вид контроля, а также коррекцию процесса в точках бифуркации.

Указами президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 и от 28 апреля 2008 г. № 607 определены показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Распоряжением правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1313-р утвержден перечень дополнительных показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления¹.

Приказами Минрегионразвития России определены методики расчета показателей и применения критериев эффективности по различным направлениям деятельности субъектов РФ и муниципальных образований. Оценка деятельности органов проводится как по количественным показателям (например, доля населения, охваченного профилактическими медицинскими осмотрами), так и по степени удовлетворенности населения.

Вариант показателей эффективности и результативности профессиональной

¹ Указы Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» от 28.06.2007 № 825, «Об оценке эффективности деятельности органов муниципального самоуправления городских округов и муниципальных районов» от 28.04.2008 № 607; «О федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009–2013 годы)”» от 10.03.2009 г. № 261.

служебной деятельности гражданского служащего приведен в Рекомендациях по разработке должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих в федеральных министерствах, службах и агентствах (Письмо Минздравсоцразвития России от 10 августа 2005 г. № 3855-ВС). Необходимо отметить, что эффективность деятельности государственных служащих в соответствии с этими рекомендациями сводится в основном к полученному «экономическому эффекту за счет научно-методического обеспечения подготовки соответствующих государственных решений», хотя эффективность деятельности подавляющей части государственных служащих просто невозможно отразить в стоимостных характеристиках.

Однако до настоящего времени не определены ни обобщенные, ни специфические показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов, принятия и исполнения управленческих и иных решений, правового, организационного и документационного обеспечения их исполнения.

Исходя из теоретического исследования данной проблемы, мы можем сделать вывод: существует много подходов к определению критериев эффективности и качества деятельности органов государственного и муниципального управления. При этом все их можно условно разделить на 2 большие группы: подходы к определению эффективности деятельности органов регионального и муниципального управления и подходы к определению эффективности деятельности служащих в соответствующих структурах. Эти подходы тесно взаимосвязаны между собой, и часто второй вытекает из первого.

Проблема выбора показателей эффективности и в том и в другом случае состоит в противоречии между необходимостью иметь универсальный показатель и стремлением учесть специфические особенности каждой из сторон всех элементов системы государственной службы. В идеальном варианте система показателей эффективности включает в себя 3 группы показателей: частные, обобщенные и общие. Частные показатели позволяют определить эффективность элемента системы по одному из направлений. Обобщенные показатели

связывают в одно целое группу частных показателей, а общий показатель строится на основе обобщенных показателей с применением определенных принципов и функций агрегирования.

Обращаясь к теориям и исследованиям, рассматривающим эффективность деятельности органов регионального и муниципального управления, мы останавливаемся на подходах, заслуживающих наибольшего внимания.

Так, специалистами ВШЭ определены 2 подхода к оценке качества регионального управления¹: выполнение органами исполнительной власти взятых на себя обязательств перед обществом (общественные блага, бюджетные услуги) и организованность, регулярность процессов государственного управления. В первом случае оценивается собственно эффективность и результативность деятельности, во втором — создание условий для эффективности, но не эффективность как таковая. В результате их синтеза предлагается и 3-й вариант оценки, при котором под качеством государственного управления органа исполнительной власти предлагается понимать эффективность осуществления его административных процессов, которая, в свою очередь, заключается в 3 базовых характеристиках:

1) ориентированность на результат — качество процесса целеполагания, бюджетирования;

2) внутренняя организация деятельности — насколько организовано выполнение функций и полномочий, возложенных на органы исполнительной власти субъекта РФ;

3) взаимодействие с потребителями государственных услуг — насколько комфортно гражданам взаимодействовать с органами исполнительной власти субъектов РФ, насколько существенны транзакционные издержки данного взаимодействия.

Н.Н. Мусинова рассматривает эффективность регионального управления как результат вмешательства в ключевые процессы формирования личного потенциала, домашнего хозяйства, бизнеса, отнесенный к затратам на его реа-

¹ Методика оценки качества государственного управления // old.tomsk.gov.ru/export/sites/ru.gov.tomsk (дата обращения 07.04.2013).

Таблица 1

Эффективность управления

Виды эффективности	Содержание отдельных видов эффективности
Общая социальная эффективность	Уровень и качество жизни населения
Эффективность организации управления	1. Содержание и организация процесса управления 2. Рациональность организационной структуры 3. Организационно-технический уровень системы муниципального управления
Эффективность системы управления	1. Степень достижения основных целей управления 2. Сочетание потребностной, результативной и затратной эффективности 3. Эффективность каждой подсистемы, входящей в систему муниципального управления

лизацию¹. Автор предлагает опираться на следующие критерии в оценке эффективности: действенность (степень достижения поставленных целей); экономичность (соотношение запланированных к расходу ресурсов к реально израсходованным); качество (степень соответствия системы управления предъявляемым требованиям и ожиданиям); соотношение результатов и затрат (отношение действенности к экономичности); удовлетворенность работой (престижность, уверенность в будущем, чувство безопасности); внедрение инноваций (использование новых технологий для решения проблем).

Н.Н. Мусиновой предложена система критериальной оценки направлений оценки эффективности – это общая социальная эффективность (показывает тенденцию в изменении качества жизни), эффективность системы и эффективность организации управления (см. табл. 1).

Проблема оценки эффективности деятельности государственных служащих побудила нас к анализу зарубежного опыта. В этой связи интерес представляет предложенная американскими учеными Д. Нортоном и Р. Каплан сбалансированная система оценки деятельности органов власти, состоящая из 4 подсистем: «Финансы», «Клиенты», «Внутренние процессы», «Обучение и развитие». Российским специалистам удалось ее адаптировать к нашей российской действительности и провести с ее помо-

стью ряд региональных исследований². Основной акцент при этом был сделан на мониторинг удовлетворенности граждан (подсистема «Клиенты»).

Таким образом, эффективность управления регионом – многогранное понятие. Она может быть измерена только системой показателей. Для измерения эффективности управления требуется совокупность нескольких методических подходов, при каждом из которых эффективность имеет свое качественное содержание. Поэтому в каждом конкретном случае необходимо обосновать и разработать систему критериев и показателей, которая по своей сложности соответствовала бы сложности самого объекта управления. При этом наряду с локальными и частными критериями, отражающими отдельные стороны и уровни управления, необходимы обобщающие критерии и интегрированные показатели эффективности.

Следующим вопросом, вытекающим из анализируемой проблемы, является определение подходов к оценке эффективности деятельности служащих органов региональной и муниципальной службы.

Среди них можно выделить акцентуированные теории, переносящие locus эффективности на одну из характеристик деятельности, рассматривающие ее показатели, но в то же самое время многие авторы предлагают использовать комплексную методику оценки деятельности государственных служащих.

Произведя анализ имеющихся подхо-

¹ Мусинова Н.Н. Роль и значение кадрового обеспечения муниципального управления // Система муниципального управления. – М., 2006, с. 408–424.

² Нестеров Т.В. Методика расчета показателей эффективности деятельности администрации муниципального образования на основе сбалансированной системы показателей // vestnik.osu.ru/2007_8/22.pdf (дата обращения 20.04.13).

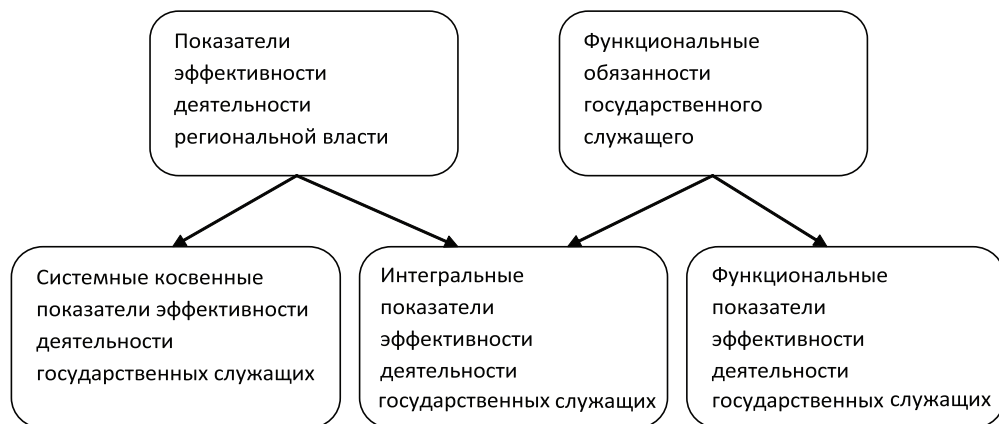


Рисунок 1. Биполярный подход к формированию системы показателей эффективности деятельности государственных служащих

дов, мы хотели бы предложить биполярный подход к формированию системы показателей эффективности деятельности государственных служащих.

В отличие от других подходов, он позволяет сформировать такую систему показателей оценки, которая могла бы учесть оба полюса ее формирования: и функциональную нагрузку служащего, и критерии эффективности деятельности его подразделения в рамках региона. При этом в данном подходе будут выделены интегральные показатели (имеющие наибольший ранг как показатели, напрямую связанные с результатами деятельности органа власти на региональном уровне и формирующие общую оценку его качества, престиж и приверженность населения), функциональные показатели (средний ранг; показывают субъективную эффективность), системные показатели (имеющие самый низкий ранг в оценке, отражают косвен-

ное влияние результатов деятельности служащего на общерегиональную оценку эффективности деятельности органов власти).

За основу выделения показателей эффективности деятельности региональной власти нами решено взять показатели качества жизни населения региона (см. рис. 1). Интегральный показатель эффективности в данном случае представляет собой отражение косвенного участия в изменении данного показателя государственного служащего, представленного через индикатор (участие в конкретных программах, проектах, мероприятиях, их инициация и успешность).

Предложение и использование данного подхода позволяет не только учесть специфику деятельности государственных служащих, но и операционализировать связь деятельности чиновника с социально-экономическим развитием региона.